SEP142021_05B5203 · NIW · 中文参考译文

AAO 非先例决定。非官方中文译文，以英文原件为准。

美国公民及移民服务局
行政上诉办公室
非先例决定

案号：16709641 日期：2021年9月14日

对内布拉斯加服务中心决定的上诉

表格 I-140，外籍劳工移民申请（高级学位、特殊能力、国家利益豁免）

一名自我申请的飞行员寻求第二优先移民分类，即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人，并寻求豁免此 EB-2 分类所附带的职位邀请要求。参见《移民与国籍法》（该法）第 203(b)(2) 条，8 U.S.C. § 1153(b)(2)。在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；且 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016)。

内布拉斯加服务中心审理主任驳回了申请，认定申请人既不符合作为专业人士成员或具有特殊能力的个人的基础分类资格，记录亦未确立其符合 Dhanasar 任一方面的资格。尽管审理主任批准了申请人随后提出的重新开案和复议动议，但最终认定申请人未能克服驳回理由。在上诉中，申请人主张审理主任在决定中犯错，并提交了一份书面论证意见和额外证据以支持其主张。

在本程序中，申请人负有确立所请求福利资格的责任。该法第 291 条，8 U.S.C. § 1361。经重新审查，我们将驳回上诉。

一、法律框架

为确立国家利益豁免的资格，申请人必须首先证明符合基础 EB-2 签证分类的资格（着重号为原文所加），即作为高级学位专业人士或科学、艺术或商业领域具有特殊能力的个人。由于此分类要求个人的服务须由美国雇主寻求，因此需另行证明豁免职位邀请要求符合国家利益。

该法第 203(b) 条规定了这一顺序框架：

(2) 属于持有高级学位的专业人士成员或具有特殊能力的外国人。——

(A) 一般规定。——签证应提供给……合格移民，即持有高级学位或同等学历的专业人士成员，或因其在科学、艺术或商业领域的特殊能力，将前瞻性地实质性惠及美国国家经济、文化或教育利益或福利，且其科学、艺术、专业或商业领域的服务由美国雇主寻求。

(B) 豁免职位邀请——

(i) 国家利益豁免……司法部长在认为符合国家利益时，可豁免 (A) 项下关于外国人在科学、艺术、专业或商业领域的服务须由美国雇主寻求的要求。

该法第 101(a)(32) 条规定，“‘专业’一词应包括但不限于建筑师、工程师、律师、医师、外科医生，以及小学或中学、学院、学术机构或神学院的教师。”

8 C.F.R. § 204.5(k)(2) 的法规包含以下相关定义：

高级学位指任何高于学士学位的美国学术或专业学位或外国同等学位。美国学士学位或外国同等学位加上至少五年专业领域的渐进经验，应视为等同于硕士学位。若该专业通常要求博士学位，则外国人必须拥有美国博士学位或外国同等学位。

科学、艺术或商业领域的特殊能力指显著高于科学、艺术或商业领域通常所遇的专业知识程度。

专业指该法第 101(a)(32) 条所列职业之一，以及任何以美国学士学位或其外国同等学位为进入该职业最低要求的职业。

此外，8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 的法规规定了证明作为具有特殊能力的个人资格的具体证据要求。申请人必须提交满足 8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii) 所列六类证据中至少三类证据的文件。

此外，尽管法规和相關法规均未定义“国家利益”一词，我们在先例决定 Matter of Dhanasar, 26 I&N Dec. 884 (AAO 2016) 中提出了裁决国家利益豁免申请框架。1 Dhanasar 指出，在申请人确立 EB-2 分类资格后，美国公民及移民服务局（USCIS）可行使自由裁量权，2 若申请人证明以下各项，则授予国家利益豁免：(1) 该外国国民拟从事的事业兼具实质价值和国家重要性；(2) 该外国国民处于有利地位以推进拟从事的事业；且 (3) 总体而言，豁免职位邀请要求及由此豁免劳工证将有利于美国。3

二、分析

A 作为具有特殊能力的个人的资格

审理主任认定申请人不符合具有特殊能力的个人的资格，因为证据表明其仅满足六项标准中的两项。具体而言，审理主任认定申请人已分别根据 (C) 和 (E) 项确立其持有专业执照和会员资格。经我们重新审查，我们同意审理主任的认定，即记录未确立申请人符合作为具有特殊能力的个人的基础分类资格。然而，我们得出此结论的推理与审理主任略有不同。审理主任认定记录确立申请人拥有专业协会会员资格，而我们认定证据不足以支持该认定。此外，我们认定记录支持申请人拥有至少十年职业经验的认定。

显示外国人拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他学习机构颁发的学位、文凭、证书或类似奖项的官方学术记录。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(A)

申请人主张，由于其持有航空运输飞行员执照（ATPL），而该执照的取得必须完成相当于博士水平教育的航空培训，因此其符合本项标准的要求。记录包含来自[已隐去]和[已隐去]航空当局的 ATPL 证据，以及美国联邦航空管理局（FAA）已核实其[已隐去] ATPL 合法性的文件。随其[已隐去] ATPL 附有[已隐去]航空公司颁发的各种航空培训证书和成绩，[已隐去]。此外，一份[已隐去]认证文件载有申请人自 1998 年至 2015 年累计的飞行小时数。尽管这些文件可能构成来自学习机构的与特殊能力领域相关的学术记录，但申请人未提供充分文件以确立此点。具体而言，并非所有文件均附有英文翻译，申请人亦未

1 在宣布这一新框架时，我们撤销了此前的先例决定 Matter of New York State Department of Transportation, 22 I&N Dec. 215 (Act. Assoc. Comm'r 1998)。
2 另见 Poursina v. USCIS, 936 F.3d 868, 2019 WL 4051593 (9th Cir. 2019)（认定 USCIS 授予或拒绝国家利益豁免的决定本质上属自由裁量性质）。
3 关于此三方面的详细阐述，见 Dhanasar, 26 I&N Dec. at 888-91。

提供了关于该培训的学术等效性的解释。4 关于D[已隐去]培训文件，尚不清楚申请人是否接受过来自高等教育机构的正式航空教育。证据表明，同样可能的情况是，申请人从其受雇为飞行员的航空公司接受了在职培训。因此，该培训证据不能有说服力地确立其符合本项标准。我们审查了反映FAA批准的航空领域教育的I[已隐去]培训文件，以及申请人在美国ATP考试中的通过分数，以及完成ATP认证培训项目的毕业证书。记录显示，申请人在2020年参加并通过了FAA批准教育的考试，而该时间发生在本申请已经提交之后。因此，即使该教育可能作为与领域相关的正式学术记录，它也不能确立其在提交时符合本项标准。申请人必须在提交非移民签证申请时确立资格，并必须在整个审理过程中持续符合该福利的资格。8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。

此外，申请人提交了其中学毕业记录及其中文英文翻译。然而，该教育属于一般性教育，与航空领域并不 readily 相关。最后，我们审查了一份似乎是成绩单或成绩报告的文件，反映了一些工程教育。尽管被要求，申请人未提供该教育文件的英文翻译，但在其ETA 750 Part B中将其描述为两年电子工程本科学习。该教育文件本身仅反映完成了五门课程，且土木工程而非电子工程似乎是对该学习项目更适当的描述。然而，由于该文件没有英文翻译，不能作为本项标准下资格的依据，也没有证据表明申请人完成了其本科学习。虽然记录显示申请人是一名训练有素的飞行员，但并未显示在提交时，申请人拥有显示其拥有与特殊能力领域相关的学院、大学、学校或其他教育机构的学位、文凭、证书或类似奖项的正式学术记录。因此，申请人未满足本项标准。

来自现任或前任雇主的信函形式的证据，显示该外国人在其被寻求的職業中拥有至少十年全职经验。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(B)

如前所述，记录包含一份来自[已隐去]的申请人1998年至2015年飞行小时数的认证。该文件似乎印有[已隐去]信头，由一名员工关系官员签署，并声明申请人为该公司工作至2015年2月。尽管该文件未包含申请人在[已隐去]的确切开始日期，但优势证据确立其飞行小时数及在D[已隐去]的雇佣始于1998年并结束于2015年。此外，申请人提交了一份2020年2月3日的服务验证信，该信声明自2015年6月17日起，申请人开始担任I[已隐去]的机长（飞行员），并且截至该信日期仍以该身份任职。

4 我们注意到FAA关于来自高等教育机构的航空教育并具有一定飞行小时数的学生如何满足FAA ATP证书资格要求的“ 咨询通告 ”。尽管有该文件，记录并未确立申请人的[已隐去]培训符合来自高等教育机构的航空教育。

该信。5 截至本申请提交日期，该信确立申请人拥有四年零三个月的飞行员经验，任职于[已隐去]。6 综合来看，这些信件足以确立申请人在该职业中拥有至少十年全职经验。因此，申请人符合本项标准。

执业执照或特定专业或职业的认证。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(C)

如前所述，申请人提交了证据证明其拥有来自I[已隐去]和[已隐去]航空当局的ATPL。因此，记录中的证据确立申请人已满足本项标准。

证明该外国人已获得表明特殊能力的薪资或其他服务报酬的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(D)
申请人提交了一份[已隐去]2019年工资和薪金收入报表，该文件看起来类似于美国W-2税表的[已隐去]等效文件。尽管该文件显示申请人2019年“ [g]ross payroll ”为“ 201,735.458 ”，但从该文件无法看出该数字以何种货币计价，或“ [g]ross payroll ”的含义。记录还包含申请人的银行对账单，证明似乎是2020年5月来自[已隐去]第三方航空机组供应商的12,684.48美元直接存款。尽管这似乎是申请人工资的直接存款，但我们不知道这些工资存入申请人银行账户的频率，也没有证据表明此类存款发生在申请提交之前。我们认定该证据不足以确立申请人的薪资。

为满足本项标准，证据必须显示申请人“ 已获得表明其相对于该领域其他工作人员所声称的特殊能力的薪资或服务报酬。 ”6 USCIS Policy Manual F.5(B)(2)。根据赚取薪资所在外国的工资统计数据或可比证据来考虑申请人的收入，而不是将薪资转换为美元然后查看该薪资在美国是否会被视为高薪，似乎是合乎逻辑且适当的。在此，申请人似乎是在I[已隐去]赚取其薪资。我们几乎没有关于申请人薪资与I[已隐去]其他航空公司机长相比如何的信息。我们注意到劳工部《职业展望手册》的打印件，其中指出截至2019年5月，美国航空公司飞行员、副驾驶和飞行工程师的年薪中位数为147,220美元，而2019年美国航空公司和商业飞行员的整体薪资中位数为121,430美元。然而，如果申请人未在美国赚取薪资，该数据并不特别相关。即使他在美国以美元赚取薪资，申请人仍须提供充分依据说明该薪资如何表明特殊能力。换言之，申请人薪资高于中位数的证据本身并不能确立其获得的薪资表明特殊能力。

5 申请人还提供了其雇佣合同，该合同表明其通过第三方航空供应商签约服务于[已隐去]，并且其作为独立承包商而非航空公司或第三方供应商的雇员服务于[已隐去]。
6 另一封来自[已隐去]的信函涉及申请人的安全飞行记录，表明申请人担任机长至2020年6月30日。

基于上述理由，证据未确立申请人的收入或该收入是否表明特殊能力。因此，申请人未满足本项标准。

专业协会会员资格的证据。8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(E)

记录包含一封来自[已隐去]的信函，该信声明申请人是[已隐去]的成员。该信还包含对会员资格的解释，其中包括会员可从参与第三方获得折扣服务，且会员必须持有商业飞行员执照（CPL）或ATPL，或者是持有CPL或ATPL者的配偶。该信息表明会员不必是持照飞行员，而只需与持照飞行员结婚即可。因此，证据并不表明这是一个专业协会。此外，该信提及众多实体，包括[已隐去]、[已隐去]和[已隐去]，但未承认或解释这些实体之间的差异。这种差异引发了对该信可信度及协会真实名称的疑问。基于这一额外理由，我们认定该信不支持该组织具有专业性质的认定。

记录中还包含证据表明申请人属于一个航空公司飞行员协会，并且他持有一张身份卡作为其在该组织成员资格的证明。在参加2009年的一次语言考试后，该协会依据国际民用航空组织的规定向申请人提供了一份英语语言认证。尽管申请人在对审理主任补件通知（RFE）的回复中称其自1998年起即为该协会成员，但记录中的证据并不能证实这一主张。从文件来看，无法明显看出他何时成为成员或成员资格有何要求。参加该协会提供的语言考试并不能确立该协会的成员资格。此外，尽管该身份卡可能支持成员资格的认定，但它并未载明申请人成为成员的日期或成员资格持续多长时间，记录中也没有补充证据解释成员资格要求，以使我们能够判断该协会是否属于专业性质。

因此，尽管审理主任认定申请人满足了这一要求，我们认定证据不足以确立专业协会的成员资格。

同行、政府实体或专业或商业组织对行业或领域内成就和重大贡献的认可证据。
8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)(F)

申请人提交了六封推荐信，其中作者赞扬申请人的能力、经验、飞行小时数以及良好的个人品质。我们还注意到申请人在上诉时提供的意见函。作者们写到申请人个人成就的重要性，包括其飞行小时数、他在一个充满挑战的行业中取得了机长身份，以及他在持有高标准的顶级航空公司中获得了经验。许多作者还提到申请人通过的严格考试和熟练度测试、他的职业发展轨迹以及他的天赋。然而，没有任何一封信解释申请人的众多个人成就如何构成对航空行业或领域内成就和重大贡献的认可。尽管他的同行和同事可以就其个人成就发表意见，

但他们并未提供充分信息说明这些个人成就如何影响了整个行业或领域。例如，[已隐去]描述了申请人的学业成就、航空目标以及他的天赋和能力水平，特别是在维持与享有盛誉的[已隐去]的职业生涯方面。然而，[已隐去]并未指出这些例子中任何一个如何构成对航空行业或领域的成就和重大贡献。同样，[已隐去]提出了他的意见，认为申请人在多家航空公司中获得了高级职位，并取得了杰出的职业成功。然而，他的信息并未说明申请人的个人成功如何构成对行业成就和重大贡献的认可。尽管[已隐去]表示申请人因其安全运营和飞行而为航空业增加了价值，但他并未解释这如何是对该领域的重大贡献。我们推定安全飞行和操作飞机是每位飞行员的职责，因此在这一领域取得成功的记录并不能使申请人作为在该领域获得认可的飞行员而脱颖而出。
关于申请人的安全飞行记录，我们注意到[已隐去]的一封信，其中申请人在[已隐去]担任机长五年，没有任何事故、事件或空中交通管制违规。尽管这值得称赞，确实是一项值得表扬的成就，但申请人并未提供证据证实这如何是其领域的成就或贡献。例如，我们不知道还有多少其他飞行员也达到了这一里程碑，这一安全方面的成功如何被不认识申请人的其他人所知，或者这一安全记录在整个领域中如何看待。

申请人以叙述式说明了他作为飞行员的成就，包括他如何在充满挑战的情况下安全飞行并做出困难的实时判断，这要求他依靠其广泛的训练和经验。申请人描述了他作为一名飞行员在恶劣天气条件、紧急着陆、长时间夜间飞行以及困难的起飞和着陆情况下仍能最佳表现的成功。此外，记录中包含大量培训、测试熟练度、各种执照和认证的证据，以及申请人在其职业生涯中积累了令人印象深刻的飞行小时数的证据。然而，如前所述，这些个人成就可能是其作为飞行员的技能、经验和天赋的证明，但记录中并未包含充分证据表明由于这些情况，申请人获得了对航空领域成就或贡献的认可。

基于所有这些理由，记录中的证据不能确立申请人满足了这一标准。

摘要

记录不支持认定申请人满足了8 C.F.R. § 204.5(k)(3)(ii)中六项特殊能力监管标准中的至少三项。7 因此，申请人未能确立其作为《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下特殊能力个人的资格。如前所述，申请人必须证明其要么是高等学位专业人士，要么拥有特殊能力，我们才能触及国家利益豁免的问题。尽管记录反映

7 当申请人满足了六项标准中的至少三项时，根据Kazarian v. USCIS, 596 F.3d 1115 (9th Cir. 2010)中确立的两步审理框架，仍需要对申请人的资格进行最终实质审查。在最终实质分析中，必须评估证据的质量。在此，无需进行最终实质分析，因为申请人未能确立其满足了六项标准中的至少三项。

申请人是一位资质极高、训练有素且拥有丰富宝贵经验的飞行员，但仅此不足以满足要求，因为申请人必须满足国家利益豁免所依据分类的具体资格要求。申请人未能证明其满足作为特殊能力个人分类的监管标准，且其并未主张自己是高等学位专业人士。因此，记录中的文件不能确立其符合 underlying EB-2 分类的资格。

B. 拟议事业的实质价值和国家重要性

由于申请人未能确立 underlying 移民分类的资格，国家利益豁免的问题已无实际意义。该豁免仅适用于在其他方面符合《移民与国籍法》第203(b)(2)(A)条项下分类资格的外国工人。然而，由于审理主任作出了额外的资格认定，且申请人主张审理主任的决定存在错误，我们将使用Dhanasar框架提供额外分析。8

审理主任认定申请人提供的描述和文件证据不足以确立拟议事业的实质价值和国家重要性。首先，申请人提议通过继续申请达美航空、联合航空和美国航空等美国主要航空公司提供的工作来为航空业做出贡献，这将使他能够继续其机长职业生涯。他还打算申请联邦快递和UPS等货运航空公司的飞行员职位。其拟议事业还包括可能担任Spirit、Jet Blue和Frontier等低成本航空公司的飞行员。此外，他还申请了多家飞行训练机构的飞行模拟器教员和考官职位，并将此类工作作为其拟议事业中的项目之一。最后，申请人还提议担任拥有自己公务飞行任务的私营公司的飞行员。申请人未提供其将担任每个角色的时间表，且不清楚在这些领域中的任何一个获得职位是拟议事业，还是拟议事业涉及申请人同时或连续担任所有这些职位。基于所提供的信息，申请人的拟议事业可概括为在航空领域内进行美国求职。

在上诉中，申请人以其此前未阐述的创业想法补充了其拟议事业。他表示，他还计划向海外航空公司销售教学套餐，这些套餐包括在美国航空设施进行培训、安排住宿、交通，以及移民、餐饮和业余时间的后勤安排。9 尽管这一创业想法从记录中并不完全清楚，但申请人似乎打算建立一家“ 一站式 ”企业，从而

8 尽管我们未逐项讨论每一份证据，但我们已经审查并考虑了每一份证据。例如，尽管我们审查并认可了此前提交的推荐信以及申请人在上诉时提交的意见书，但这些文件的作者并未讨论或展示对申请人具体拟议事业的了解，因此这些文件在本分析中价值有限。

9 如前所述，USCIS法规明确要求申请人在提交申请时即确立其寻求的福利的资格。见8 C.F.R. § 103.2(b)(1)。签证申请不得基于对未来资格的推测而获批，也不得在申请人依据一套新的事实变得符合资格后获批。见 Matter of Michelin Tire Corp., 17 I&N Dec. 248, 249 (Reg'l Comm'r 1978)。申请人不得为使其有缺陷的申请符合USCIS要求而对申请作出重大变更。见Matter of Izummi, 22 I&N Dec. 169, 176 (Assoc. Comm'r 1998)。在此，申请人的创业构想是新的且额外的，而非对此前所主张的拟议事业的澄清。

飞行员可以在美国接受培训和取得资格，对此的促进是申请人认为将使外国和美国航空公司以及飞行员个人职业生涯受益的一项服务，并且还将解决飞行员短缺问题。

我们同意审理主任的意见，即申请人未提供充分的文件或解释来说明其拟议事业如何具有实质价值和国家级重要性。国家利益豁免的目的不是为申请人提供从事求职或推进其个人职业生涯的机会，同时仅对国家产生附带性利益。尽管他有许多想法，但除了在美国航空业获得一份工作之外，其拟议事业具体涉及什么仍不明确。我们不知道他是否打算履行他所描述的所有职能，还是仅在其获得的第一份工作中履行。此外，我们对其将获得哪个职位（如果有的话）知之甚少。在Dhanasar案中，我们裁定申请人必须明确"外国人拟从事的具体事业"。见Dhanasar, 26 I&N Dec. at 889。虽然该事业可能包括上文概述的一个或多个工作构想，但我们认定申请人尚未明确其具体事业。

作为其实质价值证据的一部分，申请人提供了其自身资质的证据。在此，申请人似乎将其自身的价值与拟议事业的价值相混淆。申请人的专业知识涉及Dhanasar框架的第二项要件，该要件"将焦点从拟议事业转移到外国人本人"。同上，第890页。此处的问题是，根据Dhanasar第一项要件，申请人拟从事的具体事业是否具有实质价值和国家级重要性。申请人还主张，其拟议事业具有实质价值，因为美国面临严重的全国性乃至潜在的全球性飞行员短缺。此外，申请人主张，飞行员和航空领域对经济极为重要，其拟议事业将带来实质性的积极经济影响。为支持其关于飞行员短缺和积极经济影响的两项主张，他提供了大量关于航空业、其经济影响以及航空公司和飞行员所面临挑战的文章。虽然这些文章提供了有用的背景信息，但它们在本案中价值有限，因为它们均未涉及申请人的具体拟议事业。此外，在确定国家级重要性时，相关问题不是个人将从事的行业或职业的重要性；相反，我们关注的是"外国人拟从事的具体事业"。同上，第889页。

为评估申请人的拟议事业是否满足国家级重要性要求，我们考察记录其工作"潜在预期影响"的证据。首先我们注意到，尽管申请人可能在美国国内或国际飞行，但仅仅拥有全球航线并不能确立该事业具有全球影响。就申请人拟议事业可被理解的范围而言，我们认定他未证实其在航空业的具体工作将如何解决飞行员短缺或对经济产生积极影响。具体而言，一名飞行员将如何改善全国性短缺或引发实质性积极经济影响，尚未得到解释。即使假设申请人选择追求其关于飞行模拟器培训的构想或其创业服务（这些可能除其自身职业生涯外还影响他人的职业生涯），他也未提供充分信息说明其在这些领域的服务如何达到国家级重要性的水平。虽然此类事业可能影响与申请人合作的个别学生、飞行员、雇主或航空公司，但这项工作的实质价值和国家级重要性尚未得到充分解释或证实。同样，在Dhanasar案中，我们认定申请人的教学活动未

达到具有国家级重要性的水平，因为它们不会对其领域产生更广泛的影响。同上，第893页。

在确定个人是否符合国家利益豁免资格时，我们必须依据具体的拟议事业来确定（1）该事业是否同时具有实质价值和国家级重要性，以及（2）根据Dhanasar分析，该外国人是否处于有利地位以推进该事业。由于申请人未提供关于其拟议事业的充分信息和文件，我们无法认定其满足第一项或第二项要件，也无法认定其已确立国家利益豁免的资格。

III. 结论

基于上述理由，上诉将被驳回，每项理由均作为独立的替代裁判依据予以考虑。

命令：上诉被驳回。